

# A legalidade da entrada da Venezuela no Mercosul

## *Legality of Venezuela's joining to Mercosur*

Pedro Muniz Pinto Sloboda\*

SUMARIO: I. *Introdução*. II. *A cláusula democrática do Mercosul e o processo de adesão da Venezuela*. III. *O processo de adesão de acordo com o direito dos tratados*. IV. *Conclusão*. V. *Referências*.

\* Pós-graduando em Direito Internacional pelo Centro de Direito Internacional (CE-DIN). Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor de Direito Internacional do Instituto de Desenvolvimento e Estudos de Governo (IDEG).

Artículo recibido el 10 de julio de 2014  
Aprobado para publicación el 24 de septiembre de 2014

**RESUMO:** O Mercosul foi alvo de críticas em 2012 por suposta ampliação ilegal do número de membros. A entrada da Venezuela no bloco econômico regional foi considerada, por muitos, como juridicamente ilegítima. Supostamente, a exigência legal de aprovação por todos os Estados-parte não teria sido respeitada, porque o Protocolo de Adesão da Venezuela não havia sido ratificado pelo Paraguai. Essas críticas, no entanto, não se sustentam diante de análise jurídica mais acurada. O Paraguai encontrava-se suspenso do direito de deliberar sobre a entrada de novos membros, em função de violação da ordem democrática ocorrida no país. De acordo com o Direito dos Tratados, não cabia ao país guarani decidir sobre a entrada da Venezuela. A ampliação do Mercosul pautou-se pela legitimidade democrática e pelo respeito ao Direito Internacional.

**Palavras-chave:** integração regional, princípio da efetividade, Direito dos Tratados.

**ABSTRACT:** Mercosur was criticized in 2012 for alleged illegal expansion of the number of members. Venezuela's entry in the regional economic bloc was considered by many as legally illegitimate. Supposedly, the legal requirement of approval by all States parties has not been observed, because the Protocol of Accession of Venezuela had not been ratified by Paraguay. These criticisms, however, do not resist a more accurate legal analysis. Paraguay had been suspended of the right to decide on the admission of new members, due to violations of the democratic order in the country. According to the Law of Treaties, it was not up to the Guarani country to decide on the entry of Venezuela. The expansion of Mercosur was characterised by democratic legitimacy and respect for international law.

**Key words:** Regional integration, principle of effectiveness, Law of Treaties.

**RÉSUMÉ:** Le Mercosur a été la cible des critiques en 2012 pour l'ampliation illégale prétenue du nombre de ses membres. L'entrée du Venezuela dans le bloc économique régional a été considérée par beaucoup de personnes comme juridiquement illégitime. Cependant, l'exigence légale d'approbation par tous les États parties n'aurait pas été respectée parce que le Protocole d'Adhésion du Venezuela n'avait pas été ratifié par le Paraguay. Ces critiques, toutefois, ne sont pas soutenues après l'analyse juridique plus rigoureuse. Le Paraguay a été suspendu du droit de délibérer sur l'entrée de nouveaux membres à la suite de l'infraction de l'ordre démocratique produit dans le pays. En accord au Droit des traités, le pays guarani n'avait pas le pouvoir de décision sur l'entrée du Venezuela. L'agrandissement du Mercosur a été accordé par la légitimité démocratique et par le respect du Droit international.

**Mots-clés:** Intégration régionale, principe de l'efficacité, Droit des traités.

## I. INTRODUÇÃO

O processo de adesão da Bolívia ao Mercosul evidencia a força centrípeta de um bloco econômico regional que já foi referido como do “Cone Sul”. Atualmente, todos os países livres do continente participam do processo de integração. Com a entrada da Venezuela, em 2012, o MERCOSUL ampliou sua dimensão geopolítica, estendeu-se ao Caribe e passou a representar mais de 70% da população, do território e do PIB da América do Sul. O bloco afirmou-se como potência política, energética e econômica, configurando um dos centros de poder de uma ordem mundial multipolar.

Apesar do decurso de tempo e do fato de o Parlamento paraguaio ter aprovado, posteriormente, o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, o processo ficou maculado, perante a sociedade civil, por uma suposta aura de ilegalidade e de arbitrariedade, que não corresponde à realidade. O fato de o Paraguai não ter figurado como Estado signatário do Protocolo de Adesão da Bolívia ao bloco faz com que o debate acerca da adesão venezuelana continue atual, pairando, como uma “espada de Dâmocles”, sobre a legitimidade do processo de ampliação em curso.

Em 2012, a diplomacia brasileira sofreu duras censuras pela entrada da Venezuela no Mercosul, que, segundo os críticos, teria constituído ilícito internacional. Supostamente, teria sido violado o Protocolo de adesão da Venezuela ao bloco, que exigia cinco instrumentos de ratificação para sua entrada em vigor, o que, na prática, não aconteceu. A adesão da Venezuela, sem a anuência definitiva do Paraguai, teria violado, ainda, a normativa regional que prevê a entrada de novos membros no bloco por decisão unânime dos Estados-parte do Mercosul. Essas críticas, contudo, não resistem a análise jurídica mais profunda.

O objetivo do presente estudo é evidenciar que o Direito Internacional foi inteiramente respeitado durante o processo de adesão da Venezuela ao Mercosul. Ainda que essa juridicidade seja clara, análise jurídica superficial prevaleceu, e a história recente do bloco econômico ficou maculada. Inicialmente, analisa-se o decorrer do processo que levou à consolidação da democracia como condição *sine qua non* para participação integral no bloco. Em seguida, é avaliada a entrada da Venezuela no Mercosul à luz do Direito dos Tratados. As regras costumeiras sobre interpretação de convenções in-

ternacionais não deixam dúvida: o processo de ampliação do Mercosul foi hígido e legítimo.

## II. A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL E O PROCESSO DE ADESÃO DA VENEZUELA

O Mercosul, que almeja constituir mercado comum,<sup>1</sup> foi criado pelo Tratado de Assunção, de 1991. O artigo 20 do tratado determina que o bloco está aberto à adesão dos demais Estados-membro da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Estabelece, ainda, que a solicitação de entrada deve ser aprovada por decisão unânime dos Estados-parte.<sup>2</sup> O artigo, contudo, não detalha o procedimento exato a ser adotado para a adesão de um Estado ao bloco. Não há exigência de que ela seja feita por meio de decisão do Conselho do Mercado Comum, de Cúpula Presidencial, ou de Protocolo de Adesão, por exemplo.

Normas jurídicas criam direitos e obrigações. O artigo 20 do Tratado de Assunção, ao exigir unanimidade na deliberação acerca da adesão de novos membros, confere a todos os Estados que participam do processo integrador o direito de deliberar sobre a ampliação do bloco. Como a todo direito existe um dever correspondente, todos os Estados-parte têm, ao

<sup>1</sup> De acordo com o art. 1º do Tratado de Assunção, a criação de um mercado comum implica: livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países do bloco; estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial conjunta em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; compromisso dos Estados Parte em harmonizar a legislação nas áreas pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração. Consoante Olavo Baptista, deve haver livre circulação de mercadorias, liberdade de estabelecimento, livre circulação dos trabalhadores, liberdade de circulação dos capitais e liberdade de concorrência. Baptista, Luiz Olavo, *Mercosul, suas Instituições e Ordenamento Jurídico*, São Paulo, LTR, 1998. Como ainda não há, no Mercosul, todas essas liberdades, o bloco econômico caracteriza-se como uma união aduaneira, porque há não apenas livre circulação de mercadorias entre seus membros, mas também tarifa externa comum no bloco.

<sup>2</sup> Tratado de Assunção, Artigo 20: “O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado... A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes”.

mesmo tempo, a obrigação de não permitir a entrada de outro Estado sem a anuênciam dos demais.

Após tentativa de golpe no Paraguai, em 1996, os Estados-partes do Mercosul assinaram, em 1998, com Bolívia e Chile, o Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático. O protocolo estabelece que, em caso de ruptura da ordem democrática em qualquer das partes, os demais signatários poderão, após consultas,<sup>3</sup> tomar as medidas necessárias para coibir a violação da democracia. Essas medidas consistem na suspensão temporária de direitos e obrigações decorrentes do processo de integração.<sup>4</sup> Evidentemente, o direito de deliberar sobre a entrada de novos membros, conferido a todas as partes pelo já citado artigo 20 do Tratado de Assunção, é um dos quais o Estado sancionado pode ser suspenso.

Em 2006, a Venezuela e os quatro Estados-partes do bloco econômico assinaram o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. O Protocolo entraria em vigor, consoante seu artigo 12, trinta dias após o quinto instrumento de ratificação.<sup>5</sup> Sendo cinco os Estados negociadores, e considerando-se natural que a Venezuela desse confirmar sua intenção de participar do bloco, o que o protocolo faz não é mais que reiterar que os Estados-partes são dotados do direito de deliberar sobre a adesão de novos membros ao processo de integração.

Em 2011, em Montevidéu, os Estados-partes<sup>6</sup> e os Estados associados<sup>7</sup> do Mercosul assinaram protocolo que ficou conhecido como Ushuaia II, por também tratar da preservação da democracia na região. As sanções previstas em caso de ruptura democrática são mais severas que as estabele-

<sup>3</sup> Protocolo de Ushuaia, 1998, Artigo 4: “No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado”.

<sup>4</sup> Protocolo de Ushuaia, 1998, Artigo 5: “Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

<sup>5</sup> Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, art. 12: “O presente Protocolo, instrumento adicional ao Tratado de Assunção, entrará em vigência no trigésimo dia contado a partir da data de depósito do quinto instrumento de ratificação”.

<sup>6</sup> À época, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

<sup>7</sup> À época, Venezuela, Bolívia, Equador, Peru, Colômbia e Chile.

cidas por Ushuaia I e podem incluir fechamento de fronteiras e suspensão de comércio, de tráfego aéreo e de comunicações, além da suspensão dos direitos e benefícios decorrentes do processo de integração.<sup>8</sup> Como nem todos os Estados do Mercosul o ratificaram, o protocolo ainda não cumpriu o requisito previsto no artigo 11 para sua entrada em vigor.<sup>9</sup>

Em 2012, o Congresso do Paraguai aprovou o *impeachment* do presidente eleito, Fernando Lugo, por “mau desempenho das funções presidenciais”. O presidente era acusado, ainda, de violar a soberania paraguaia, ao assinar o Protocolo de Montevidéu, de 2011, sobre o compromisso com a democracia no Mercosul. As acusações vagas e o exíguo tempo concedido aos advogados de Lugo para prepararem a defesa caracterizaram a ruptura democrática, ainda que camouflada sob uma falsa aura de legalidade.

Diante da ruptura da ordem democrática no Paraguai, os demais Estados-partes do Mercosul estabeleceram consultas imediatamente, conforme exigido pelo artigo 4 do Protocolo de Ushuaia. Os chanceleres não apenas do Mercosul, mas também de todos os demais países que compõem a Unasul, acompanharam o processo de *impeachment in loco*, em Assunção, mas as consultas entabuladas foram infrutíferas. Dessa forma, o Mercosul decidiu suspender o Paraguai de alguns direitos que lhe eram conferidos pelos tratados do bloco, nos termos do artigo 5 do Protocolo de Ushuaia de 1998. A decisão foi tomada por meio de declaração presidencial, assinada na Cúpula de Mendoza, em junho de 2012, e foi seguida por decisão, de mesmo

<sup>8</sup> Protocolo de Montevidéu sobre o compromisso com a democracia no Mercosul, Artigo 6: “Em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática em uma das partes do presente protocolo, os presidentes das demais partes —ou seus ministros de relações exteriores em sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum— poderão estabelecer, entre outras, as seguintes medidas: A) Suspender o direito de participar dos distintos órgãos da estrutura institucional do Mercosul. B) Fechar total ou parcialmente, as fronteiras terrestres. Suspender ou limitar o comércio, o tráfego aéreo e marítimo, as comunicações e o provimento de energia e de serviços. C) Suspender a parte afetada do gozo dos direitos e benefícios decorrentes do Tratado de Assunção e de seus protocolos e dos acordos de integração celebrados pelas partes. D) Promover a suspensão da parte afetada do âmbito de outras organizações regionais e internacionais. Promover perante terceiros Estados ou grupos de países a suspensão da parte afetada de direitos e benefícios derivados dos acordos de cooperação de que sejam partes. E) Respalidar os esforços regionais e internacionais, em particular no marco das Nações Unidas, que visem a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática à situação na parte afetada. F) Adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais”.

<sup>9</sup> Protocolo de Montevidéu sobre o compromisso com a democracia no Mercosul, Artigo 11: “O presente protocolo entrará em vigor trinta dias depois do depósito do instrumento de ratificação do quarto Estado-partes do MErcosul...”.

teor, da Unasul, com base em sua cláusula democrática. Alguns analistas argumentaram que a ausência de convocação do Paraguai para a Cúpula de Mendoza, sem precedentes na história do Mercosul, teria sido ilegítima.<sup>10</sup> A alegação, contudo, não condiz com o disposto no artigo 6 do Protocolo de Ushuaia. Como é muito razoável, o Estado sancionado não participa do processo decisório que o suspende dos direitos decorrentes do processo de integração:

As medidas previstas no artigo 5 precedente serão adotadas por consenso pelos Estados Partes do presente Protocolo, conforme o caso e em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles, e *comunicadas ao Estado afetado, que não participará do processo decisório pertinente*. Tais medidas entrarão em vigor na data em que se faça a comunicação respectiva.<sup>11</sup> (Sem grifo no original).

Diante da suspensão do Paraguai, os chefes de Estado, na mesma cúpula de Mendoza, aprovaram a Declaração sobre a Incorporação da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, decidindo pela entrada do país no bloco econômico regional.<sup>12</sup> Os críticos alegaram que o documento assinado pelos presidentes não é formalmente vinculante; portanto, não teria o condão de decidir sobre a entrada definitiva da Venezuela.<sup>13</sup> Ocorre que a adesão do país não se deu por declaração presidencial, que compõe mera *soft law*, desprovida do poder de criar direitos e obrigações. Em verdade, a ampliação do número de membros do Mercosul deu-se pela entrada em vigor do Protocolo de Adesão da Venezuela. Com o depósito do instrumento de ratificação do tratado pela Venezuela em 13 de julho de 2012, o

<sup>10</sup> Lafer, Celso, “Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira”, *Política Externa. Mercosul = - Paraguai + Venezuela*, vol. 21, núm. 3, janeiro-março, 2013.

<sup>11</sup> Protocolo de Ushuaia, artigo 6.

<sup>12</sup> Declaração sobre a Incorporação da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, de 29 de junho de 2012: “La Presidenta de la República de Argentina, la Presidenta de la República Federativa del Brasil y el Presidente de la República Oriental de Uruguay... DECIDEN: ART. 1.- El ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur. ART. 2.- Convocar a una reunión especial a los fines de la admisión oficial de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur para el día 31 del julio del 2012, en la ciudad de Río De Janeiro, República Federativa de Brasil.

<sup>13</sup> Paz, Domingo, “Ruptura democrática no e do Mercosul: a “suspenção” do Paraguai e “adesão” da Venezuela”, *Política Externa. Mercosul = - Paraguai + Venezuela*, vol. 21, núm. 3, janeiro-março, 2013.

protocolo entrou em vigor em 12 agosto de 2012, a partir de quando o país bolivariano passou a figurar como membro pleno do Mercosul, conforme a decisão 27 de 2012 do Conselho do Mercado Comum.<sup>14</sup>

Como o Paraguai ainda não havia ratificado o referido protocolo, os críticos denunciaram suposta violação de seu artigo 12, que exigia o depósito de cinco instrumentos de ratificação para que a entrada da Venezuela fosse confirmada. A análise jurídica do fato, no entanto, deve ser feita com mais precisão.

### III. O PROCESSO DE ADESÃO DE ACORDO COM O DIREITO DOS TRATADOS

A princípio, análise juridicamente descuidada poderia levar a crer que a não observância do número necessário de instrumentos de ratificação eivaria de ilegalidade a adesão do país bolivariano ao bloco econômico americano. O Direito dos Tratados, no entanto, facilmente desfaz essa pouco acurada análise internacional. É preciso estar atento, nesse particular, às regras de interpretação de tratados internacionais.

A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 determina, em seu artigo 31, que “um tratado deve ser interpretado de boa fé, segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado, em seu contexto, e à luz de seu objetivo e finalidade”. O artigo 31 é considerado pela Corte Internacional de Justiça como parte do direito costumeiro internacional.<sup>15</sup> Consagram-se, portanto, as interpretações gramatical e teleológica.<sup>16</sup> O texto de um tratado deve ser inicialmente interpretado de acordo com seu sentido comum. No caso em apreço, essa interpretação leva à conclusão que a ratificação paraguaia era indispensável para que a adesão venezuelana

<sup>14</sup> Dec. CMC 27/2012: “O Conselho do Mercado Comum decide: Art. 1 – A partir de 12 de agosto de 2012, a República Bolivariana da Venezuela adquirirá a condição de Estado Parte e participará com todos os direitos e obrigações no Mercosul, de acordo com o art. 2 do Tratado de Assunção e nos termos do Protocolo de Adesão”.

<sup>15</sup> International Court of Justice, *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriyah v Chad)*, ICJ Reports, 1994, § 41; International Court of Justice, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v United States of America)*, Preliminary Objections, ICJ Reports, 1996, § 23; International Court Of Justice, *Kasikili/Sedudu Island (Botswana v Namibia)* ICJ Reports, 1999, § 18.

<sup>16</sup> De acordo com Malcolm Shaw, os artigos 31 e 32 da Convenção de Viena abarcam as correntes objetivista, subjetivista e teleológica de interpretação de tratados. Shaw, Malcolm N. International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 933.

fosse juridicamente perfeita. Essa não é a única categoria de interpretação consagrada no Direito dos Tratados, entretanto, e não é a mais adequada para o caso em estudo.

O mesmo artigo 31 determina que o contexto, o objetivo e a finalidade do tratado também devem ser levados em consideração. Esses meios consagram a interpretação teleológica que deve ser feita dos tratados internacionais. Subsidiariamente, determina o artigo 32 da mesma convenção que se pode recorrer aos meios suplementares de interpretação, entre os quais os trabalhos preparatórios do tratado e as circunstâncias de sua celebração, quando a interpretação do acordo por meio de seu texto, contexto e finalidade ainda deixam o sentido ambíguo ou obscuro, ou levam a resultados desarrazoados.<sup>17</sup> O dispositivo reforça a interpretação teleológica, uma vez que os trabalhos preparatórios consistem em excelente maneira de se identificar os propósitos do tratado. A intenção dos negociadores ao elaborarem o texto de um acordo internacional é imprescindível a sua adequada interpretação.<sup>18</sup>

A Comissão de Direito Internacional<sup>19</sup> propôs os artigos supracitados à luz do princípio da efetividade,<sup>20</sup> insculpido na máxima *magis valeat quam placat*.

<sup>17</sup> Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, Artigo 32: “Pode-se recorrer a meios suplementares de interpretação, inclusive aos trabalhos preparatórios do tratado e às circunstâncias de sua conclusão, a fim de confirmar o sentido resultante da aplicação do artigo 31 ou de determinar o sentido quando a interpretação, de conformidade com o artigo 31: a) deixa o sentido ambíguo ou obscuro; ou b)conduz a um resultado que é manifestamente absurdo ou desarrazgado”.

<sup>18</sup> A Comissão para a Delimitação da Fronteira entre Etiópia e Eritreia enfatizou, em sua decisão, que os elementos previstos no artigo 31 da Convenção de Viena são meios para o estabelecimento da real intenção das partes. 130 ILR, pp. 1, 34.

<sup>19</sup> A Comissão de Direito Internacional é um órgão formado por juristas de notório saber vinculado à Assembleia Geral da ONU. De acordo com o artigo 13 da Carta da ONU, uma das funções da Assembleia Geral é promover estudos para a codificação e o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional. Com esse objetivo, a CDI realiza estudos jurídicos, a fim de propor minutas de tratados, a serem adotados pelos Estados. Na década de 1960, alguns tratados, entre os quais a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, foram celebrados a partir de propostas realizadas pela CDI. A Comissão contribui decisivamente para que a codificação, valer dizer, a redução a termo dos costumes internacionais, seja uma tendência evolutiva do Direito Internacional. Miranda, Jorge, “O Direito Internacional no início de um novo século”, in Reis, Tarcísio e Gomes, Eduardo, *Desafios do Direito Internacional no Século XXI*, Ijuí, Unijuí, 2007, p. 25.

<sup>20</sup> A importância do princípio da efetividade já foi reconhecida pela Corte Internacional de Justiça em diversas ocasiões. No caso *Jurisdição em matéria pesqueira (Espanha v. Canadá)*,

*pereat*, segundo o qual os propósitos do tratado devem pautar sua interpretação, de modo a garantir sua total efetividade.<sup>21</sup> Uma razão e um sentido devem ser atribuídos a cada parte do tratado. De acordo com Fitzmaurice:

O princípio da efetividade tem dois significados. O primeiro é o de que todo dispositivo de tratado ou de outro instrumento deve, presumivelmente, ter sido concebido para possuir significado e para ser necessário à manifestação do sentido desejado. Dessa forma, uma interpretação que não confere efetividade e sentido ao texto está incorreta. O segundo opera como um aspecto da verificação do ‘objetivo e da finalidade’ e significa que o instrumento, como um todo, e que cada dispositivo, em particular, devem ser considerados como tendo pretendido atingir uma finalidade, e que a interpretação que não confere ao texto efetividade para alcançar seu objetivo também está incorreta.<sup>22</sup>

O Protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul deve ser analisado sob esse prisma. Sua simples interpretação gramatical não é suficiente. Conhecer a finalidade do artigo 12 é indispensável. Sua redação não deve ser analisada sob uma perspectiva exclusivamente literal, sob pena de levar o intérprete a resultados manifestamente desarrazoados e incompatíveis

por exemplo, a Corte afirmou que o princípio “has an important role in the law of treaties”. ICJ Reports, 1999, p. 432. De acordo com Malcolm Shaw, o princípio deve ser usado para conferir efetividade às provisões de um tratado, em consonância com a intenção das partes. Shaw, Malcolm, *op. cit.*, p. 936.

<sup>21</sup> Primeiro relatório sobre direito dos tratados YBILC (1962), vol. II, pp. 65 e 66. “Quando um tratado dá margem a duas interpretações, uma que permite e outra que não permite que o tratado exerça efeitos apropriados, a boa-fé e o objetivo e o propósito do tratado demandam que a primeira interpretação seja adotada”. Tradução livre. No original: “When a treaty is open to two interpretations one of which does and the other does not enable the treaty to have appropriate effects, good faith and the objects and purposes of the treaty demand that the former interpretation should be adopted”.

<sup>22</sup> Tradução livre. No original: “The principle of effectiveness has two meanings. The first is that all provisions of the treaty or other instrument must be supposed to have been intended to have significance and to be necessary to express the intended meaning. Thus an interpretation that renders a text ineffective and meaningless is incorrect. The second operates as an aspect of the ‘object and purposes’ test, and it means that the instrument as a whole and each of its provisions must be taken to have been intended to achieve some end, and that an interpretation that would make the text ineffective to achieve that object is also incorrect”. Fitzmaurice, Malgosia, “The Practical Working of the Law of Treaties”, in Evans, Malcolm, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 188.

com a finalidade do dispositivo. O princípio da efetividade deve pautar a interpretação do artigo.

A finalidade do artigo 12 do Protocolo de Adesão da Venezuela é conferir a todos os Estados negociadores o direito de deliberar sobre a entrada da Venezuela no bloco econômico. Nesse sentido, reitera o artigo 20 do Tratado de Assunção, que exige decisão unânime dos Estados-partes no Mercosul acerca da entrada de novos membros. À luz de sua finalidade e do princípio da efetividade, a redação do protocolo de adesão da Venezuela seria igualmente satisfatória se exigisse, por exemplo, a ratificação de todos os Estados negociadores.

A falta de razoabilidade de um fundamentalismo gramatical quando da interpretação do artigo 12 do Protocolo fica evidente na hipótese fictícia de que um membro do Mercosul se retirasse do bloco, denunciando o Tratado de Assunção e seus Protocolos adicionais. É evidente que, nesse caso, o Mercosul não ficaria refém da anuência desse Estado para que novos membros ingressassem no bloco. Isso se deve a uma regra básica de Direito dos Tratados, a de que as convenções internacionais não geram direitos nem obrigações para terceiros. Trata-se da máxima *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, reconhecida pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969.<sup>23</sup> Dessa forma, Estados que não são partes no Mercosul não têm direitos decorrentes dos principais tratados celebrados sob sua égide. Não possuem, portanto, o direito de deliberar sobre a entrada de novos membros, não cabendo a eles, dessa forma, depositar instrumento de ratificação de protocolo adicional no qual não são partes. No caso fictício invocado, o Protocolo de Adesão da Venezuela entraria em vigor após o quarto instrumento de ratificação, malgrado dispositivo gramatical exigindo cinco ratificações. Interpretação diversa, segundo Fitzmaurice, estaria incorreta,

<sup>23</sup> Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, art. 34: “Regra Geral com Relação a Terceiros Estados. Um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento”. Apenas quando os Estados-partes têm a intenção de conferir direitos e obrigações a terceiro, e com o consentimento deste, um tratado pode gerar efeitos jurídicos para um Estado que não é parte. Essa possibilidade excepcional encontra-se prevista nos artigos 35 e 36 da Convenção de Viena. Tratados que criam situação jurídica objetiva, como a constituição de uma organização internacional, ou que representem o fato-condição de um outro tratado, como a concessão de benefício comercial quando se é parte de tratado anterior com cláusula de nação mais favorecida, também podem gerar efeitos jurídicos para terceiros. Mazzuoli, Valério, *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 291.

porque seria incompatível com a finalidade do protocolo e levaria a resultado manifestamente desarrazoados.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado à suspensão do Paraguai. A declaração presidencial de Mendoza suspendeu o país guarani do direito de deliberar sobre a entrada de novos membros no bloco. Dessa forma, o Paraguai não gozava, temporariamente, do direito que lhe era conferido pelo artigo 20 do Tratado de Assunção e pelo artigo 12 do Protocolo de Adesão da Venezuela. À luz da finalidade desse protocolo, portanto, cumpriram-se os requisitos exigidos para sua entrada em vigor: houve aprovação unânime por todos os Estados que tinham, naquele momento, o direito de decidir sobre a entrada de novos membros no Mercosul.

Entender pela prevalência da interpretação gramatical, à revelia da finalidade do protocolo de adesão, equivaleria a uma afronta ao princípio da efetividade. O contexto, as circunstâncias e o próprio espírito do protocolo seriam ignorados. O Mercosul impôs uma sanção ao Paraguai por uma violação da ordem democrática. As sanções, como se sabe, destinam-se a pressionar um Estado que tenha violado o direito internacional e não devem afetar terceiros. Não poderiam, dessa forma, prejudicar o próprio Mercosul, que, em lugar de coagir um governo ilegítimo, seria coagido por ele, ao depender de sua anuência para sua evolução e crescimento horizontal. Interpretação diversa da que foi aplicada pelos Estados-parte não conferiria ao protocolo de adesão efetividade e não corresponderia ao seu objetivo, sendo, portanto, incorreta.

Conforme interpretação adequada, o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul entrou em vigor trinta dias após o depósito do instrumento de ratificação da Venezuela, o quarto depósito.<sup>24</sup> Todos os Estados que gozavam do direito de decidir sobre a entrada do país aprovaram-na. O Conselho do Mercado Comum,<sup>25</sup> órgão decisório nos termos do Protocolo de Ouro Preto,<sup>26</sup> já havia consolidado a interpretação

<sup>24</sup> Brasil, Argentina e Uruguai já tinham depositado seus instrumentos de ratificação.

<sup>25</sup> O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do bloco, formado pelos ministros das relações exteriores e pelos ministros da economia ou equivalentes de cada Estado. Possui a incumbência de conduzir a política do processo de integração e de exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul. Suas funções estão elencadas no artigo 8 do Protocolo de Ouro Preto, de 1994.

<sup>26</sup> Protocolo de Ouro Preto, de 1994, artigo 2: “São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e

mais apropriada do Protocolo de Adesão, ao afirmar, na decisão 27, de 30 de julho de 2012, que a Venezuela adquiriria condição de Estado-parte do Mercosul, participando do processo de integração com todos os direitos e obrigações dele decorrentes.

Alguns críticos chegaram a argumentar que essa decisão violaria o Protocolo de Ouro Preto, porque foi tomada sem a presença do Paraguai.<sup>27</sup> O artigo 37 do referido tratado determina que “as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes”. A ausência de uma parte supostamente prejudicaria a legalidade da decisão. A crítica não se sustenta, contudo. O Protocolo de Ushuaia, de 1998, estabelece a possibilidade de que um membro que tenha sofrido ruptura democrática seja suspenso dos órgãos decisórios. Em conformidade com o artigo 6 do Protocolo de Ushuaia, e à luz seu objetivo e finalidade, é evidente que a suspensão de um Estado desses órgãos não os impediria de deliberar. Em caso de suspensão, os órgãos continuarão a operar, ainda que sem a presença de todos os Estados-parte. Há, dessa forma, antinomia entre os protocolos de Ouro Preto e de Ushuaia no caso específico da suspensão. Deve-se recorrer, portanto, ao critério de solução de antinomias segundo o qual *lex posteriori derogat legis anterior*, de modo que prevalece o disposto legal posterior, vale dizer, o Protocolo de Ushuaia.<sup>28</sup>

a Comissão de Comércio do Mercosul”.

<sup>27</sup> O Paraguai chegou a ingressar, no Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, com pedido de aplicação de medida excepcional, contra a suspensão do país e contra a entrada da Venezuela. No laudo 01 de 2012, contudo, o TPR rejeitou o pedido sem análise do mérito, porque não estavam previstos os requisitos de admissibilidade do procedimento excepcional de urgência regulamentado na Decisão do Conselho do Mercado Comum 23, de 2004. Além disso, o tribunal viu-se impedido de analisar se houvera violação da normativa Mercosul durante o processo de adesão, porque o acesso direto ao TPR, sem recurso ao tribunal arbitral *ad hoc* exige, nos termos do artigo 23 do Protocolo de Olivos, o consentimento das partes envolvidas, o que não houve no caso concreto. Essa concordância justifica-se pela impossibilidade de recurso a laudos do TPR, que têm força de coisa julgada. Sem análise de mérito pelo TPR, não houve interpretação jurisdicional do processo. À luz do Direito dos Tratados, como visto, a interpretação correta a ser realizada pelo tribunal é a de que a normativa regional foi rigorosamente respeitada.

<sup>28</sup> O artigo 30 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 regula a celebração de tratados sucessivos sobre o mesmo assunto. Seu parágrafo 3 determina que “quando todas as partes no tratado anterior são igualmente partes no tratado posterior, sem que o tratado anterior tenha cessado de vigorar ou sem que a sua aplicação tenha sido suspensa em

Poder-se-ia argumentar que o Paraguai não teria estado obrigado pelo Protocolo de Adesão da Venezuela, por não tê-lo promulgado internamente. Ocorre que a entrada de novo membro em organização internacional cria uma situação jurídica objetiva, que exerce efeitos jurídicos para terceiros Estados.<sup>29</sup> O Paraguai teria, necessariamente, de reconhecer a entrada do novo membro, mesmo sem sua anuência.

Não caberia ao Paraguai o direito de deliberar sobre a entrada da Venezuela após o fim de sua suspensão, em momento posterior, portanto, à entrada do país bolivariano. O direito de deliberar sobre a entrada de novos membros não é retroativo. Não caberá à Bolívia, por exemplo, decidir sobre a entrada da Venezuela, que já ocorreu; ela terá o direito de decidir apenas sobre as adesões futuras. Nesse sentido, a aprovação do Protocolo de Adesão pelo Parlamento paraguaio teve importância internacional unicamente política.

Não houve qualquer vício de legalidade durante o processo de adesão da Venezuela ao Mercosul. A ampliação do número de membros do bloco pauta-se pelo respeito ao direito internacional e pela legitimidade democrática.

#### IV. CONCLUSÃO

Ainda em 2012, a Bolívia assinou Protocolo de Adesão ao Mercosul. A adesão do Equador está sendo estudada. Guiana e Suriname contam com formas de participação nas reuniões do Mercosul. Após a plena restituição da democracia no Paraguai, com a posse do presidente Horacio Cartes, em 15 de agosto de 2013, eleito em pleito que contou com o acompanhamento do Mercosul e da Unasul, cumpriram-se os requisitos do artigo 7 do Protocolo de Ushuaia. Dessa forma, os demais Estados-parte

virtude do artigo 59, o tratado anterior só se aplica na medida em que suas disposições sejam compatíveis com as do tratado posterior”.

<sup>29</sup> “Efeito difuso de reconhecimento de uma situação jurídica objetiva. Trata-se do caso em que um tratado entre duas ou algumas partes, por criar situação jurídica objetiva, produz sobre toda a sociedade internacional o mero efeito da exortação ao reconhecimento. Em outras palavras, produz sobre terceiros Estados a observância daquela situação jurídica nova”, Mazzuoli, Valério, *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 291.

decidiram cessar a suspensão do país guarani, que voltou a gozar de todos os direitos e benefícios decorrentes do processo de integração. A fim de dirimir eventuais dúvidas acerca da legitimidade da entrada da Venezuela, o Parlamento paraguaio aprovou o Protocolo de adesão. Hodiernamente, o bloco envolve, portanto, todos os Estados do continente sul-americano.

O Mercosul fortalece-se por meio do aprofundamento da integração regional, do aperfeiçoamento institucional e da ampliação horizontal, com o aumento do número de membros. O bloco destaca-se não apenas na esfera econômica, mas também na política, com a harmonização gradativa de posições em foros internacionais. Ademais, o Mercosul exerce papel importante na consolidação dos direitos humanos na região, após a celebração do Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos no Mercosul. O desenvolvimento integral dos povos e a redução das assimetrias regionais são preocupações primordiais do processo de integração. A dimensão social do bloco é fortalecida pela crescente cooperação em temas como ciência e tecnologia, bem como com o aumento do número de bolsas para estudantes e docentes da região. O bloco é, ainda, vetor de integração cultural sul-americana. A consolidação da cidadania do Mercosul, a harmonização de documentos e de placas de veículos são iniciativas que aproximam os povos sul-americanos e contribuem, decisivamente, para a integração do Brasil e dos brasileiros em sua circunstância geográfica.

Pautado pela legitimidade democrática e pelo respeito ao direito internacional, o Mercosul é expressão de uma multipolaridade benigna. O aprofundamento dos vínculos de integração na América do Sul contribui para a consolidação de uma ordem mundial mais justa e menos assimétrica.

## V. REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, Luiz Olavo, *Mercosul, suas Instituições e Ordenamento Jurídico*, São Paulo, LTR, 1998.
- EVANS, Malcolm, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- International Court Of Justice, *Kasikili/Sedudu Island* (Botswana v Namibia), ICJ Reports, 1999.

- \_\_\_\_\_, *Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v United States of America), Preliminary Objections, ICJ Reports, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Territorial Dispute* (Libyan Arab Jamahiririya v Chad), ICJ Reports, 1994.
- LAFER, Celso, “Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira”, *Política Externa. Mercosul = - Paraguai + Venezuela*, vol. 21, núm. 3, janeiro-março, 2013.
- MAZZUOLI, Valério, *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- PAZ, Domingo, “Ruptura democrática no e do Mercosul: a “suspensão” do Paraguai e “adesão” da Venezuela”, *Política Externa. Mercosul = - Paraguai + Venezuela*, vol. 21, núm. 3, janeiro-março, 2013.
- REIS, Tarcísio e Gomes, Eduardo, *Desafios do Direito Internacional no Século XXI*, Ijuí, Unijuí, 2007.
- REZEK, Francisco, *Direito dos Tratados*, Rio de Janeiro, Forense, 1984.
- SHAW, Malcolm N., *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- THIRLWAY, Hugh, *The Sources of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- VAZ, Alcides Costa, *Cooperação, Integração e Processo Negociador, A Construção do MERCOSUL*, Brasília, Funag, 2002.